

Rolnummer 2691
Arrest nr. 173/2004 van 3 november 2004

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 26, 4°, 27, 35 en 59 van de wet van 21 juni 2002 « betreffende de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, de afgevaardigden en de instellingen belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen », ingesteld door de provincie Namen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 april 2003 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 april 2003, heeft de provincie Namen, met kantoren te 5000 Namen, place Saint-Aubain 2, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 26, 4°, 27, 35 en 59 van de wet van 21 juni 2002 betreffende de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, de afgevaardigden en de instellingen belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 oktober 2002).

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad;
- de Waalse Regering;
- de v.z.w. Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1050 Brussel, Pleincampus (ULB CP 236), Arnaud Fraiteurlaan.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend; de v.z.w. Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België en de Ministerraad hebben ook ieder een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 22 september 2004 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. M. Kaiser *loco* Mr. M. Nihoul, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;
 - . Mr. M. Snoeck, advocaat bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België;
 - . Mr. J. Bourtembourg *loco* Mr. F. Gosselin, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;
 - . Mr. K. Driesen *loco* Mr. P. Hofströssler en Mr. O. Vanhulst, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Het verzoekschrift tot vernietiging

A.1.1. De verzoekende partij, die een provincie is, meent dat zij doet blijken van het belang om de vernietiging te vorderen van de bestreden bepalingen, die voor haar rechtstreekse budgettaire gevolgen zullen hebben en mogelijk nieuwe lasten zullen meebrengen, zonder haar overigens ertoe in staat te stellen over enigerlei compenserende middelen te beschikken.

De verzoekende partij herinnert aan de rechtspraak van het Arbitragehof en stelt dat zij, in haar hoedanigheid van provincie, belang erbij heeft zich te beroepen op de naleving van zowel de bevoegdheidsverdelende regels als van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met de regels en beginselen betreffende de lokale autonomie en inzonderheid de toewijzing, door de Grondwet, van alle aangelegenheden van provinciaal belang aan de provincies.

A.1.2. De Ministerraad is van mening dat het beroep onontvankelijk is bij ontstentenis van belang, in zoverre het door de verzoekende partij aangevoerde financiële nadeel berust op een niet bewezen veronderstelling en in elk geval uitgaat van een onjuiste analyse van de wet.

Uit de bewoordingen van de wet blijkt immers dat in de financiële tegemoetkoming van de provincie slechts is voorzien in geval van ontoereikende inkomsten en dat die derhalve hypothetisch en ondergeschikt is.

Bovendien is die financiële tegemoetkoming dezelfde als die welke de provincies moeten betalen voor de financiering van de katholieke, islamitische en orthodoxe erediensten, wanneer zij met ontoereikende middelen te kampen hebben, waarbij de bestreden wet alleen ertoe strekt de niet-confessionele gemeenschap voordelen te waarborgen die soortgelijk zijn aan of vergelijkbaar met de aan de erediensten toegekende voordelen.

A.1.3. De verzoekende partij antwoordt dat het loutere, gelet op de draagwijdte van de bestreden bepalingen, klaarblijkelijke risico dat niet te verwaarlozen financiële lasten op een gegeven ogenblik waarop de wet van toepassing is, concreet door de verzoekende partij worden gedragen, volstaat om het nadeel dat zij ter ondersteuning van haar belang aanvoert, niet hypothetisch te maken. De Ministerraad heeft echter niet aangetoond dat de middelen van de te financieren instellingen toereikend zouden zijn en evenmin dat de door de provincies te dragen lasten van zeer geringe omvang zouden zijn.

Ten slotte sterkt het argument dat berust op het parallellisme met de regeling inzake de tegemoetkoming van de provincies in de financiering van sommige erediensten, het gegeven dat de werkelijke uitgaven van de vrijzinnige instellingen door de provincies zullen moeten worden gedragen, zoals dat het geval is voor de betrokken erediensten, waarbij die gecumuleerde lasten het evenwicht van de provinciebegrotingen dreigen te verstoren.

A.1.4. In zijn memorie van wederantwoord is de Ministerraad van mening dat het arrest nr. 31/91 van het Arbitragehof, waarnaar de verzoekende partij verwijst, betrekking had op een financiële last die daadwerkelijk aan de provincies was opgelegd, wat niet het geval is van de bestreden bepalingen.

De memorie van tussenkomst van de Centrale Vrijzinnige Raad

A.2. De Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België (« Centrale Vrijzinnige Raad ») heeft een memorie van tussenkomst ingediend. Zowel uit het in zijn statuten beschreven maatschappelijk doel als uit de rol die de bestreden wet hem heeft toegekend, blijkt duidelijk dat er

een voldoende band bestaat tussen, enerzijds, de Centrale Vrijzinnig Raad en zijn opdrachten en, anderzijds, de bestreden bepalingen.

Ten gronde

Het eerste middel

A.3.1. Een eerste middel is afgeleid uit de gecombineerde schending van de regels die de bevoegdheid verdelen tussen de federale overheid en de gewesten, namelijk de artikelen 39 en 143, § 2, van de Grondwet en 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij artikel 4 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen.

Door een zeker aantal financiële lasten vast te stellen die de provincies zullen moeten dragen indien de eigen inkomsten van de instellingen voor morele dienstverlening van de Centrale Vrijzinnige Raad ontoereikend zijn, maakt de federale wetgever inbreuk op de bevoegdheid om de algemene financiering van de provincies te regelen, bevoegdheid die sinds de wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 aan de gewesten toebehoort.

Hoewel de federale overheid de financiering kan regelen van de opdrachten die de provincies moeten vervullen in de aangelegenheden die betrekking hebben op een gebied dat onder haar bevoegdheid valt, moet die bevoegdheid echter strikter worden geïnterpreteerd, gelet op de principiële bevoegdheid van de gewesten betreffende de ondergeschikte besturen. Artikel 143 van de Grondwet, waaraan men een werkelijke referentiële inhoud heeft willen geven, biedt in dat opzicht « een belangrijke leidraad bij het interpreteren van de manier waarop de bestanddelen van de federale Staat hun bevoegdheden uitoefenen ».

Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen blijkt echter dat de financiële tegemoetkoming van de provincies, die verre van bijkomstig is, het grootste deel van de inkomsten van de openbare instelling zal uitmaken. De Raad van State heeft overigens verklaard dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, dat, in tegenstelling tot de provincies, daartoe juridisch gezien niet kan worden gedwongen, zou kunnen weigeren om het tekort van de instellingen die op zijn grondgebied zijn gevestigd, ten laste te nemen.

Die financiële tegemoetkoming, waarvan het bedrag niet in de wet is bepaald en evenmin *a priori* kan worden bepaald, en dat aanzienlijk zou kunnen zijn, gelet op de dure posten die zij dekt, kan op de begroting van de provincies dermate zwaar wegen, dat, wanneer zij wordt opgelegd, de federale overheid de loyale uitoefening van haar bevoegdheden te buiten gaat door de bestreden bepalingen aan te nemen die de begroting van de provincies uit haar evenwicht dreigen te brengen en de uitoefening, door de gewesten, van hun algemene bevoegdheid betreffende de financiering van de provincies dreigen te bemoeilijken.

A.3.2. De Ministerraad herinnert eraan dat op de principiële bevoegdheid van de gewesten wat de financiering van de opdrachten van de provincies betreft, een uitzondering bestaat wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid die onder de bevoegdheid van de federale overheid valt.

Hoewel de gewesten, op grond van artikel 6, § 1, VIII, 6°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, na de wijziging ervan bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, bevoegd zijn voor de erendiensten, met uitzondering van de erkenning van de erendiensten en de wedden en pensioenen van de bedienaars der erendiensten, is de federale Staat, op grond van de restbevoegdheden die hem toekomen krachtens artikel 35 van de Grondwet, bevoegd voor de erkenning van de vrijzinnigheid.

De bevoegdheidverdelende regels zijn derhalve niet geschonden, zoals de verzoekende partij overigens impliciet toegeeft door het beginsel van de federale loyaliteit vervat in artikel 143 van de Grondwet aan te voeren.

Bovendien zijn de bestreden bepalingen niet op zulke wijze opgevat dat het voor de gewesten in de praktijk niet mogelijk zou zijn een doeltreffend beleid te voeren in de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid ressorteren, aangezien het bij de bestreden wet opgerichte wettelijke kader alleen maar datgene transposeert dat voor de erendiensten bestaat en de bestreden wet aan de provincies adviserende bevoegdheden toekent inzake de beslissingen van de instellingen die een financiële weerslag hebben.

Ten slotte heeft de Raad van State, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, zich in zijn advies ertoe beperkt de aandacht te vestigen op het feit dat op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest geen toezicht bestaat voor de provinciale aangelegenheden die de federale overheid aan dat Gewest heeft toevertrouwd en dat het nuttig is met de federale overheid ter zake een samenwerkingsakkoord te sluiten.

A.3.3. In zijn memorie van tussenkomst is de Centrale Vrijzinnige Raad van mening dat de federale wetgever als enige bevoegd is voor de erkenning van de vrijzinnigheid en dat de regionalisering van de provinciale instellingen niet ertoe leidt die bevoegdheid ter discussie te stellen, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 en uit het feit dat de verzoekende partij artikel 143 van de Grondwet aanvoert, regel die van toepassing is bij de uitoefening van een bevoegdheid. Aangezien de wetgever als enige bevoegd was ter zake, heeft hij geen inbreuk gemaakt op de principiële bevoegdheid van de gewesten betreffende de financiering van de opdrachten van de provincies.

De verzoekende partij heeft niet aangetoond hoe de bestreden bepalingen, die de financiële tegemoetkoming van de provincies beperken tot alleen de verplichte uitgaven van de betrokken instellingen, in de strijd zouden zijn met het beginsel van de federale loyaliteit of onevenredig zouden zijn.

Ten slotte is de opmerking van de Raad van State waarnaar de verzoekende partij verwijst ter ondersteuning van haar eerste middel, beperkt tot het feit dat voor de negentien gemeenten van Brussel geen provincie bestaat en tot de uitoefening door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van de provinciale bevoegdheden. In geen enkel geval betreft die echter een zogenaamd onevenredig karakter van het optreden van de federale wetgever.

A.3.4. In zijn memorie van antwoord is de verzoekende partij van mening dat zij zichzelf niet tegensprekt door de schending van de bevoegdheidsverdelende regels, enerzijds, en de schending van artikel 143 van de Grondwet, anderzijds, aan te voeren : uit de gecombineerde lezing van die bepalingen blijkt dat de federale wetgever, zelfs bij de uitoefening van zijn bevoegdheid, niet beschikt over een volledige en onbeperkte bewegingsvrijheid ten aanzien van de gevolgen voor de provinciefinanciën, zonder de gewestbevoegdheden die uit de in het middel bedoelde bepalingen voortvloeien, te schenden.

Door aan de gewesten de principiële bevoegdheid over de lokale besturen over te dragen, moet de bijzondere wet van 13 juli 2001 leiden tot een veel striktere interpretatie van de omvang van de bevoegdheid waarop de federale overheid aanspraak zou kunnen maken op grond van artikel 6, § 1, VIII, 10°, *in fine*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In verband met het parallellisme met de financiering van de erkende erediensten precificeert de verzoekende partij dat zij die bepalingen niet ter discussie stelt, maar dat een vergelijking niet relevant is, aangezien, enerzijds, de financiering van de katholieke eredienst in wezen berust op de gemeenten en niet op de provincies en, anderzijds, de financiering van de erediensten eigenlijk minder groot is, gelet op de eigen financieringsmiddelen waarover zij kunnen beschikken : door nieuwe lasten te cumuleren met de bestaande regeling inzake de financiering van de erediensten verbreekt de federale wetgever het evenwicht dat artikel 143 van de Grondwet tot stand moet brengen.

Ten slotte betwist de verzoekende partij niet dat het advies van de Raad van State een hoofdzakelijk institutionele draagwijdte heeft, maar indien hij heeft verwezen naar de mogelijkheid voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om de tenlasteneming van het tekort van de op zijn grondgebied gevestigde instellingen te weigeren, bewijst dat op zijn minst dat de financiële last niet onbeduidend is.

A.3.5. In zijn memorie van wederantwoord onderstreept de Centrale Vrijzinnige Raad dat in elk stadium van de administratieve of budgettaire procedures waarna de provinciefinanciën kunnen worden toegewezen, de gouverneur, de bestendige deputatie of de provincieraad hierover worden geïnformeerd of zelfs geraadpleegd : de uitgaven die de provinciefinanciën zouden kunnen bezwaren, hebben derhalve geen enkel willekeurig of onverwacht karakter. Ten slotte moeten de provincies slechts financieel tegemoet komen wanneer de verplichte uitgaven die de bestreden wet op limitatieve wijze opsomt, ontoereikend zijn : verre van afbreuk te doen aan de federale loyaliteit heeft de federale wetgever op zeer redelijke wijze gebruik gemaakt van de provinciale instelling.

A.3.6. In zijn memorie van wederantwoord verwijst de Ministerraad naar zijn memorie en voor het overige is hij van mening dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, de lasten die de provincies moeten dragen voor de financiering van de erkende erediensten evenmin bepaald en *a priori* bepaalbaar zijn en eigenlijk

niet minder groot zijn dan die welke zij voor de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen moeten dragen.

Het tweede middel

A.4.1. Een tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met de artikelen 41 en 162 van de Grondwet en artikel 6, § 1, VIII, 1°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarbij die bepalingen worden geïnterpreteerd in het licht van het Europees Handvest inzake lokale autonomie dat op 15 oktober 1985 ter ondertekening aan de lidstaten van de Raad van Europa is voorgelegd, inzonderheid de artikelen 2, 3, 4 en 9 ervan.

A.4.2. In een eerste onderdeel van het middel, dat steunt op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen tot gevolg hebben dat zij op sommige provincies, zonder enig objectief noch redelijk criterium, lasten laten wegen die veel groter kunnen zijn dan die welke op andere provincies wegen.

Elke provinciale instelling voor morele dienstverlening van de Centrale Vrijzinnige Raad moet immers « het beheer van de materiële en financiële belangen » op zich nemen, niet alleen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap, maar ook van de centra voor morele dienstverlening die door de Koning zijn erkend, zonder dat rekening wordt gehouden met een criterium van voorafgaande verdeling tussen de provincies, en waarvan het aantal en de omvang bijgevolg aanzienlijk kunnen variëren naar gelang van de provincie.

Sommige provincies - zoals de verzoekende partij - worden bijgevolg, op het vlak van de financiële lasten die de bestreden normen meebrengen, zonder redelijke verantwoording geplaatst in een discriminerende situatie ten opzichte van andere provincies waarvan het aantal erkende centra voor morele dienstverlening beperkt is.

A.4.3. In een tweede onderdeel van het middel, dat steunt op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de andere in het middel bedoelde bepalingen, is de verzoekende partij van mening dat de bestreden bepalingen de draagwijdte van de lokale autonomie die alle provincies moeten genieten, op discriminerende wijze beperken.

Door aan elke provincie de bevoegdheden van provinciaal belang toe te wijzen, vestigen de artikelen 41, eerste lid, en 162 van de Grondwet een beginsel van provinciale autonomie, waarvan de draagwijdte dient te worden begrepen in het licht van de definitie van de « lokale autonomie » vervat in het Europees Handvest inzake lokale autonomie, die een dimensie van « rechtsbescherming » heeft, die eveneens voor het Arbitragehof kan worden aangevoerd.

Door op sommige provincies aanzienlijke lasten te laten wegen die veel groter zijn dan die welke op andere wegen, beperken de bestreden bepalingen in grote mate de mogelijkheid voor de provincies om het beleid te voeren dat zij moeten ontwikkelen betreffende de provinciale belangen die hun door de Grondwet zijn toevertrouwd, zonder hun daartegenover enigerlei andere participatie te bieden in de normatieve of uitvoerende inwerkingstelling van de betrokken aangelegenheid.

A.5.1. In hoofdzaak is de Ministerraad van mening dat het middel onontvankelijk is : het Arbitragehof acht zich immers onbevoegd om kennis te nemen van een middel dat is afgeleid uit de discriminerende toepassing van een wet, en het aantal instellingen voor morele dienstverlening waarvan de financiering ten laste van de provincie zou kunnen komen, is verre van onbepaald en is vastgesteld bij de wet.

Bovendien is het Arbitragehof niet bevoegd om kennis te nemen van een beroep dat steunt op bepalingen van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, die in de Belgische rechtsorde geen kracht van wet hebben, zoals de verzoekende partij toegeeft.

A.5.2. In ondergeschikte orde, indien het middel ontvankelijk wordt geacht, is de Ministerraad van mening dat, wat het eerste onderdeel van het middel betreft, alle provincies zijn onderworpen aan dezelfde reglementering, die ertoe strekt aan de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap dezelfde voordelen toe te kennen als aan de erediensgenoten, door aan de provincies dezelfde verplichting van bijkomende financiële tegemoetkoming op te leggen, en dat bijgevolg geen enkele schending van het gelijkheidsbeginsel kan

worden aangevoerd. Bovendien zijn de provincies eveneens ertoe verplicht te voorzien in de huisvesting van de bisschoppen, imams en bedienaars van de orthodoxe eredienst, verplichting die de bestreden wet niet oplegt aan de provincies.

A.5.3. In verband met het tweede onderdeel van het middel is de Ministerraad van mening dat artikel 6, § 1, VIII, 1°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet van toepassing is, aangezien de erkenning van de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen niet ressorteert onder het provinciaal belang, maar wel onder het federaal belang, aangezien de federale wetgever voor die aangelegenheid bevoegd is.

Bovendien, mocht het Hof zich bevoegd verklaren om het middel te onderzoeken dat uit de beweerde schending van het Europees Handvest inzake lokale autonomie is afgeleid, kan die grief niet worden aangenomen, aangezien, enerzijds, de partijen geenszins aantonen hoe de bestreden bepalingen afbreuk zouden doen aan het beginsel van de lokale autonomie en, anderzijds, de provincies werden geraadpleegd tijdens de voorbereiding van een vorig wetsontwerp dat hun een rol toevertrouwde die identiek is aan die welke de bestreden wet hun oplegt en, ten slotte, de provincies daadwerkelijk en actief deelnemen, bij wege van diverse adviezen, aan de inwerkingstelling van de bestreden wetgeving.

A.6. In zijn memorie van tussenkomst is de Centrale Vrijzinnige Raad van mening dat de bestreden bepalingen niet tot gevolg hebben dat sommige provincies hun daadwerkelijke bevoegdheid voor aangelegenheden van provinciaal belang wordt ontnomen en dat elke verwijzing naar het Europees Handvest inzake lokale autonomie, dat nog niet door België is bekrachtigd, niet relevant is en dient te worden geweerd, omdat dat handvest geen norm is waarvan de naleving door het Arbitragehof moet worden gewaarborgd.

De erkenning bij het koninklijk besluit van 4 april 2003 van de provinciale en lokale centra voor morele dienstverlening van de Centrale Vrijzinnige Raad toont geenszins aan dat de verzoekende partij op discriminerende wijze zou zijn behandeld ten opzichte van andere provincies, aangezien in de provincie Namen slechts twee diensten zijn erkend.

Bovendien zou dat verschil in behandeling, in de veronderstelling dat het is aangetoond, verantwoord zijn ten opzichte van het nagestreefde doel, dat van het grootste belang is, om een parallellisme in te voeren tussen de erkende erediensten en de vrijzinnigheid en zou het karakter ervan evenredig zijn met de aan de provincies opgelegde last - die beperkt is tot uitsluitend de verplichte uitgaven en de gevallen waarin de inkomsten ontoereikend zijn. Ten slotte zijn de provincies geraadpleegd tijdens de totstandkoming van een wetsontwerp met bepalingen die soortgelijk zijn aan de bestreden bepalingen, en zullen zij bij wege van adviezen en door een vorm van inzage recht worden betrokken bij de inwerkingstelling van de bestreden wetgeving.

A.7. In zijn memorie van antwoord verwijst de verzoekende partij naar haar weerlegging betreffende de ontvankelijkheid van het beroep en voor het overige preciseert zij dat zij zich ertoe beperkt de beginselen van het Europees Handvest inzake lokale autonomie aan te voeren als leidraad om de draagwijdte van de lokale autonomie te begrijpen.

De Centrale Vrijzinnige Raad steunt op het koninklijk toepassingsbesluit om te concluderen dat de bestreden wet geen verschil in behandeling invoert tussen de verzoekende partij en de andere provincies. De verzoekende partij herinnert evenwel aan de rechtspraak van het Arbitragehof volgens welke een uitvoeringsnorm, die van de ene dag op de andere kan worden gewijzigd, het discriminerende verschil in behandeling dat de bestreden wettelijke bepalingen mogelijkterwils bevatten, kan doen verdwijnen.

In verband met de bij de bestreden wet nagestreefde doelstelling herinnert de verzoekende partij eraan dat zij niet de wet in haar geheel aanvecht, maar alleen sommige bepalingen ervan en dat het parallellisme met de financiering van de erkende erediensten niet volstaat om het verschil in behandeling tussen provincies wat de financiering van de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen betreft, wettig te maken, maar dat integendeel het gecumuleerde effect van die lasten de provinciale financiën kan aantasten. Ten slotte wordt het argument van de evenredigheid van de bestreden bepalingen door geen enkel cijfermatig element onderbouwd. Een en ander leidt bijgevolg tot een verschil in behandeling onder de provincies, enerzijds, en tussen de provincies en de andere openbare gemeenschappen, anderzijds.

A.8. In zijn memorie van wederantwoord verklaart de Centrale Vrijzinnige Raad dat, indien de beweerde discriminatie bestaat, die noch rechtstreeks, noch indirect voortvloeit uit de bestreden bepalingen, maar uit de

koninklijke uitvoeringsbesluiten, die, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, niet van de ene dag op de andere zouden kunnen worden gewijzigd, maar uitsluitend na advies van de bestendige deputatie.

Vervolgens is het aan de verzoekende partij om aan te tonen dat de middelen onevenredig zijn ten aanzien van het nagestreefde doel en niet aan de andere partijen om het omgekeerde te bewijzen.

Ten slotte, wat een eventuele discriminatie tussen de provincies en de andere openbare gemeenschappen betreft, geeft de verzoekende partij niet aan welke die gemeenschappen zijn, noch waarin een verschil in behandeling zou bestaan.

A.9. In zijn memorie van wederantwoord is de Ministerraad van mening dat de verzoekende partij niet heeft geantwoord op de grief in verband met de onontvankelijkheid van het tweede middel, waarvan de draagwijdte verschilt van de exceptie van onontvankelijkheid van het beroep bij ontstentenis van belang.

In verband met de aanzienlijke financiële lasten waaraan de verzoekende partij zou worden onderworpen, is de Ministerraad van mening dat het Hof niet bevoegd is om zich uit te spreken over een feitelijke situatie en dat hij de wettigheid van het nagestreefde doel en de evenredigheid tussen de middelen en het beoogde doel heeft aangetoond. Ten slotte zullen de provincies beschikken over ruime bevoegdheden in verband met de inwerkingstelling van de wet en de tenuitvoerlegging ervan.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Artikel 26, 4°, van de wet van 21 juni 2002 betreffende de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, de afgevaardigden en de instellingen belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen (hierna : wet van 21 juni 2002) bepaalt :

« De inkomsten van de instelling bestaan uit :

[...]

4° de toelagen vanwege de betrokken provincie of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestemd om de lasten, zoals vermeld in artikel 27, van de instelling te dekken in geval van ontoereikende inkomsten. »

B.1.2. Artikel 27 van dezelfde wet bepaalt :

« De lasten die de instelling moet dragen, zijn :

1° de bezoldiging van het onderhoudspersoneel, de boekhouder en de andere personeelsleden verbonden aan de instelling overeenkomstig de noodwendigheden van de morele dienstverlening en de hieraan inherente uitgaven;

2° de kosten die noodzakelijk zijn voor niet-confessionele morele dienstverlening, te weten de kosten van de gebouwen en de delen van de gebouwen, bestemd voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en de kosten inherent aan de organisatie en de werking van de niet-confessionele morele dienstverlening;

3° de terugbetaling van de leningen, aangegaan door de instelling, ter verwerving of renovatie van onroerende goederen, die noodzakelijk zijn voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening. »

B.1.3. Artikel 35 van dezelfde wet bepaalt :

« De tegemoetkoming van de provincie of van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt in betaling gesteld in de loop van de maand volgend op de goedkeuring van de begroting door de Ministerie van Justitie.

In geval de begroting niet wordt goedgekeurd of de gestelde termijn, waarbinnen de goedkeuring moet worden gegeven, wordt overschreden, gebeurt de betaling in voorlopige twaalfden met ingang van januari van het begrotingsjaar op basis van de goedgekeurde begroting van het voorafgaande jaar. »

B.1.4. Artikel 59 van dezelfde wet bepaalt :

« Artikel 69 van de provinciewet wordt aangevuld met volgend lid :

‘ 22° de uitgaven met betrekking tot de instellingen voor niet-confessionele morele dienstverlening zoals vermeld in artikel 27 van de wet van 21 juni 2002. ’ »

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. De bestreden bepalingen leggen een deel van de financiering van de instellingen voor morele dienstverlening van de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België (hierna : Centrale Vrijzinnige Raad) ten laste van de provincies wanneer de inkomsten van die instellingen ontoereikend zijn.

B.2.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partij, de provincie Namen, om in rechte te treden doordat het vermeende financiële nadeel slechts hypothetisch zou zijn, vermits, krachtens de bewoordingen van de wet, in de tegemoetkoming door de provincies slechts voorzien is in geval van ontoereikende inkomsten van de instelling en zij bijgevolg hypothetisch en subsidiair is.

B.2.3. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.4. Vermits de bestreden bepalingen tot doel hebben een financiële last te laten dragen door de provincies, zelfs indien die tegemoetkoming slechts is voorgeschreven in geval van ontoereikende inkomsten van de instellingen voor morele dienstverlening, heeft de provincie Namen er belang bij voor het Hof in rechte te treden om de vernietiging van die bepalingen te vorderen, vermits haar financiële situatie door de bestreden normen rechtstreeks en ongunstig kan worden geraakt.

B.2.5. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

Het eerste middel

B.3. Een eerste middel is afgeleid uit de gecombineerde schending van de regels die de bevoegdheden verdelen tussen de federale overheid en de gewesten, namelijk de artikelen 39 en 143, § 2, van de Grondwet en 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij artikel 4 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen.

De verzoekende partij is van mening dat de federale wetgever, door een financiële tegemoetkoming vanwege de provincies vast te stellen in geval van ontoereikende eigen inkomsten van de instellingen voor morele dienstverlening van de Centrale Vrijzinnige Raad, aan de provincies een last oplegt waarvan het bedrag niet in de wet is bepaald, noch *a priori* bepaald kan worden, en die zeer aanzienlijk zou kunnen zijn. Die financiële tegemoetkoming kan van die aard zijn dat zij op de begroting van de provincies een dermate zware last zou kunnen doen wegen dat, door die last op te leggen, de federale overheid de loyale uitoefening van haar bevoegdheden te buiten gaat door de bestreden bepalingen aan te nemen, die de begroting van de

provincies uit haar evenwicht dreigen te brengen en de uitoefening, door de gewesten, van hun algemene bevoegdheid met betrekking tot de financiering van de provincies dreigen te bemoeilijken.

B.4.1. Krachtens artikel 6, § 1, VIII, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, zijn de gewesten bevoegd om de financiering te regelen van de opdrachten die door de provincies moeten worden uitgevoerd in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, « behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn ».

B.4.2. De bestreden wet heeft tot doel uitvoering te geven aan artikel 181, § 2, van de Grondwet, aangenomen in 1993, dat ertoe strekte een parallellisme in de financiering door de Staat in te voeren tussen de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen en de erkende erediensden, door de pensioenen en wedden van de afgevaardigden van de niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties ten laste van de staatsbegroting te leggen.

B.4.3. Bij ontstentenis van enige delegatie van bevoegdheid aan de gemeenschappen of de gewesten, ressorteren de erkenning en de organisatie van de niet-confessionele levensbeschouwelijke instellingen onder de bevoegdheid van de federale Staat.

De federale wetgever kon dus de provincies verplichten tot een bijkomende tegemoetkoming in de financiering van de instellingen voor morele dienstverlening, in het geval waarin hun inkomsten ontoereikend zouden zijn.

B.4.4. Het Hof dient evenwel na te gaan of de federale Staat bij de uitoefening van zijn bevoegdheid het evenredigheidsbeginsel in acht heeft genomen en niet op een overdreven manier inbreuk heeft gemaakt op de aan de gewesten toegewezen bevoegdheden inzake de lokale besturen, met name door de uitoefening ervan onmogelijk of overdreven moeilijk te maken.

B.5.1. De bestreden wet van 21 juni 2002 heeft tot doel artikel 181, § 2, van de Grondwet uit te voeren, enerzijds, door de Centrale Vrijzinnige Raad te erkennen en, anderzijds, door de

instellingen voor morele dienstverlening van de Centrale Vrijzinnige Raad te organiseren op basis van het grondgebied van de provincies en van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

Artikel 4 van de wet van 21 juni 2002 bepaalt aldus dat de Koning, op voorstel van de Centrale Vrijzinnige Raad, één niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap per provincie en twee niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen voor het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad erkent. Op voorstel van de Centrale Vrijzinnige Raad en van de betrokken instelling erkent de Koning bovendien, na advies van de bestendige deputatie van de betrokken provincieraad of van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, de centra voor morele dienstverlening van het betrokken grondgebied. Krachtens artikel 5 van de wet van 21 juni 2002 zijn de instellingen voor morele dienstverlening, die publiekrechtelijke instellingen met rechtspersoonlijkheid zijn, belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap en de erkende centra voor morele dienstverlening die zich op het betrokken grondgebied bevinden.

B.5.2. Vermits in de bestreden wet werd geopteerd voor een provinciale structurering van de morele dienstverlening volgens een niet-confessionele levensbeschouwelijke opvatting, kon de federale wetgever het nodig achten de verplichtingen van de provincies jegens de instellingen voor morele dienstverlening vast te leggen, onder meer de verplichting om het eventuele deficit van die instellingen te dekken.

Die verplichte tegemoetkoming door de provincie is geïnspireerd op artikel 92, 1°, van het keizerlijk decreet van 30 december 1809 op de kerkfabrieken, en beoogt enkel het tekort op de gewone uitgaven van de betrokken instelling (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1556/001, p. 20), namelijk de lasten die limitatief zijn opgesomd in artikel 27 van de wet van 21 juli 2002.

Die last lijkt niet overdreven, te meer daar de bestreden wet, rekening houdend met de budgettaire implicaties, voorziet in verschillende waarborgen voor de provincies en het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad: de begroting en de rekeningen worden, vergezeld van de stavingsstukken, overgezonden aan de provinciegouverneur of aan de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad (artikelen 32 en 38), het voorafgaand advies van de provincieraad of van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad is vereist voor de goedkeuring, door de Minister van Justitie, van de begroting (artikelen 33 en 34) en van

de rekeningen (artikelen 39 en 40) van de instelling voor morele dienstverlening, de begroting en de rekeningen van de instelling worden definitief vastgesteld door de Centrale Vrijzinnige Raad (artikelen 33 en 39) en, in geval van bezwaar, kan bij de Minister van Justitie beroep worden ingesteld (artikelen 36 en 41).

B.6. Gelet op die elementen blijkt de federale Staat zijn bevoegdheid niet op een onevenredige manier te hebben uitgeoefend door aan de provincies een verplichte tegemoetkoming op te leggen in geval van een tekort bij de instellingen voor morele dienstverlening.

Het middel is niet gegrond.

Het tweede middel

B.7.1. Een tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 41 en 162 van de Grondwet en artikel 6, § 1, VIII, 1°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarbij die bepalingen worden geïnterpreteerd in het licht van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, dat aan de lidstaten van de Raad van Europa op 15 oktober 1985 ter ondertekening is voorgelegd, inzonderheid de artikelen 2, 3, 4 en 9 ervan.

B.7.2. In een eerste onderdeel van het middel, dat gegrond is op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, beweert de verzoekende partij dat de bestreden bepalingen sommige provincies in een discriminerende situatie plaatsen ten opzichte van andere provincies wat het te dragen financieel gewicht betreft, want zij laten op sommige provincies, zonder enig objectief noch redelijk criterium, lasten wegen die veel aanzienlijker blijken te zijn dan voor andere.

Elke provinciale instelling voor morele dienstverlening van de Centrale Vrijzinnige Raad moet immers « het beheer van de materiële en financiële belangen » op zich nemen, niet alleen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap, maar ook van de centra voor morele dienstverlening die door de Koning zijn erkend, zonder dat rekening wordt gehouden met een criterium van voorafgaande verdeling tussen de provincies, en waarvan het aantal en de omvang derhalve sterk kunnen variëren van de ene provincie tot de andere.

B.7.3. In een tweede onderdeel van het middel, gegrond op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de andere in het middel bedoelde bepalingen, is de verzoekende partij van mening dat de bestreden bepalingen, door toevalligerwijs sommige provincies veel zwaarder te belasten dan andere, voor de provincies op substantiële wijze de mogelijkheid verminderen om het beleid ten uitvoer te leggen dat zij tot stand moeten brengen met betrekking tot de provinciale belangen die hun door de Grondwet zijn toevertrouwd, zonder dat hun als tegenprestatie enige participatie wordt geboden in de normatieve of uitvoerende inwerkingstelling van de betrokken aangelegenheid. Aldus zou zij op discriminerende wijze de draagwijdte van de autonomie verminderen die alle provincies dienen te genieten, begrip waarvan de draagwijdte moet worden begrepen in het licht van het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

B.8.1. Krachtens artikel 5 van de bestreden wet van 21 juni 2002 zijn de instellingen voor morele dienstverlening van de Centrale Vrijzinnige Raad belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap en de centra voor morele dienstverlening van de provincie die door de Koning zijn erkend. Die erkenning van de provinciale en lokale centra voor morele dienstverlening van de Centrale Vrijzinnige Raad is tot stand gebracht bij het koninklijk besluit van 4 april 2003.

B.8.2. Hoewel het juist is dat de financiële tegemoetkoming in geval van een tekort aan inkomsten bij de betrokken provinciale instelling kan variëren van de ene provincie tot de andere, staat niets evenwel toe te stellen dat die variatie noodzakelijkerwijze zou afhangen van het aantal of de omvang van de centra voor morele dienstverlening die per provincie zijn erkend.

B.8.3. Indien uit de toekomstige toepassing van de bestreden wetgeving een financiële last blijkt die werkelijk verschilt van de ene provincie tot de andere, dan zal dat verschil voortvloeien uit een variatie in de onderscheiden inkomsten en lasten van de instellingen voor morele dienstverlening van de betrokken provincies en zal het waarschijnlijk evolueren en variëren van het ene jaar tot het andere. Dat eventuele verschil in behandeling tussen provincies vindt dus niet zijn oorsprong in de bestreden wetsbepalingen, die tot doel hebben een deel van de financiering van de instellingen voor morele dienstverlening van de Centrale Vrijzinnige Raad

op uniforme wijze te laten dragen door de Belgische provincies en door het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad; die bepalingen brengen dus geen enkel verschil in behandeling tussen die provincies teweeg.

B.9.1. De verzoekende partij voert bovendien een discriminerende aantasting aan van de lokale autonomie van de provincies, geïnterpreteerd in het licht van het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

B.9.2. Zonder dat het nodig is na te gaan of de bepalingen van het Europees Handvest inzake lokale autonomie voor het Hof kunnen worden aangevoerd, blijkt niet dat de financiële tegemoetkoming door de provincies, in geval van een eventueel tekort bij de instellingen voor morele dienstverlening, zo aanzienlijk of toevallig zou zijn dat zij sommige provincies, met schending van het gelijkheidsbeginsel, zou verhinderen de opdrachten te vervullen die onder het provinciaal belang ressorteren dat is vastgelegd in de artikelen 41 en 162 van de Grondwet.

B.10. Het middel is in geen enkel van zijn onderdelen gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 3 november 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior